



Relaciones franco-alemanas: ¿Un nuevo 'look' o un nuevo acuerdo?

Dr. Ulrike Guerot *

Tema: Es obvio que los dos países siguieron caminos separados en los años años. Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, Francia tuvo problemas para redefinir su relación con una Alemania más extensa y unificada, y no estaba preparada para aceptar la visión de una Europa integrada y ampliada.

Resumen: En los últimos años se ha afirmado en múltiples ocasiones que la estrecha relación entre Francia y Alemania, motor de la integración europea en la segunda mitad del siglo pasado, había pasado a mejor vida. No obstante, ha quedado demostrado que las necrológicas fueron prematuras. De nuevo, en un contexto de ampliación de la Unión Europea a un mínimo de 25 miembros, la relación se enfrentaba a retos sin precedentes. Sin embargo, la llegada de una repentina avalancha de importantes acuerdos logrará quizás insuflar nueva vida a la asociación entre estos dos viejos socios. Con motivo de la celebración del 40 aniversario del Tratado del Elíseo, celebrado en enero de 2003, los dos países parecían dispuestos a buscar formas de reafirmar la validez de su amistad estratégica. Los recientes signos de dinamismo de esta relación deberán, sin embargo, marcar el principio de un nuevo acuerdo fundamental si Francia y Alemania quieren desempeñar su papel tradicional como impulsores de la unificación europea en el futuro.

Análisis: *La tristesse de la cooperación de los 90*

Es obvio que los dos países siguieron caminos separados en los años años. Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, Francia tuvo problemas para redefinir su relación con una Alemania más extensa y unificada, y no estaba preparada para aceptar la visión de una Europa integrada y ampliada. En resumen, durante los años noventa, Francia y Alemania tomaron posturas diferentes en todos los aspectos clave de la política de la Unión Europea: el carácter federal de la constitución europea, la posición frente a la política monetaria, los costes de la ampliación, la reforma de la política agrícola común y la política europea de seguridad y defensa.

La década de dolorosas incomprensiones y disputas culminó con una batalla abierta entre los dos países durante la cumbre comunitaria que tuvo lugar en Berlín en 1999 y en la que se debatía la estructura económica de la Unión Europea tras la admisión de nuevos Estados miembros. Un año después, durante la negociación del Tratado de Niza, los dos volvieron a enfrentarse, pero esta vez por la reforma de las instituciones europeas de cara a la ampliación. El motor ya carente de fuerza parecía haberse roto de manera definitiva.

Pero, para sorpresa de todos, en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002, Francia y Alemania llegaron a un acuerdo sobre las cuestiones presupuestarias más relevantes referidas a la ampliación, y unas semanas más tarde presentaban varias

* Dr. Ulrike Guerot
Consejo Alemán para la Política Exterior (DGAP)

propuestas comunes a la Convención. ¿Se trataba acaso de un arreglo temporal, de un caso de hábil gestión de crisis para evitar la desintegración del proceso de ampliación de la Unión Europea? ¿O era el síntoma de que la pareja franco-alemana volvía poco a poco a las buenas y viejas costumbres de cooperación leal y duradera?

La amplitud de los acuerdos alcanzados, por sí misma, demuestra ante todo que los dos países van nuevamente por el camino del entendimiento. Y este logro no es nada despreciable. Ello no habría ocurrido sin el derrumbe del llamado “gobierno de cohabitación” francés tras las elecciones presidenciales y parlamentarias del año pasado, que condujeron al país a un profundo estancamiento conceptual sobre la política europea. Sin embargo, la cuestión fundamental pervive: ¿siguen Francia y Alemania compartiendo una visión común de la Europa ampliada? Pese a sus recientes acuerdos, los nubarrones permanecen en el horizonte.

Tres factores para la creciente erosión del “tándem”

En primer lugar, se ha producido un cambio global en la relación franco-alemana. Hasta el final de la Guerra Fría, el acuerdo entre Francia y Alemania era una condición necesaria y suficiente para el progreso de integración europea. En los años ochenta, todos los objetivos de este tándem, desde el Mercado Único hasta la Unión Económica y Monetaria, se alcanzaron con éxito. No obstante, aunque los acuerdos franco-alemanes siguen siendo necesarios, ya no son suficientes para el progreso. Como quedó demostrado recientemente por el acuerdo de Bruselas, los dos países juntos todavía configuran la masa crítica necesaria para llevar a buen puerto los asuntos, aunque sólo sea por su inmensa capacidad de bloqueo. Sin embargo, con la ampliación de la Unión Europea y la mayor complejidad de sus problemas, deben aparecer nuevos socios, entre los que destaca el Reino Unido.

En segundo lugar, un cambio de modelo, que ya se empezó a observar en los noventa, ha cobrado fuerza en el panorama europeo. Hacia el final de la década, Francia y Alemania comenzaron a coquetear de forma competitiva con Londres, en gran medida para reequilibrar sus relaciones mutuas. En 1998, Gerhard Schroeder firmó un acuerdo económico con el Primer Ministro británico Tony Blair sobre la llamada “Tercera Vía” e hizo caso omiso, con respecto a la política económica, del Primer Ministro francés Lionel Jospin. Por su parte, y en el transcurso de ese mismo año, Francia eligió al Reino Unido como socio para realizar un importante progreso en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Estas iniciativas eran circunstanciales, pero su combinación fue suficiente para desequilibrar aún más el viejo vínculo de colaboración.

En última instancia, con Francia y Alemania divididas, el Reino Unido pudo establecer el orden del día en el debate sobre el futuro de Europa, cosa que hizo con bastante éxito. Blair dominó en gran medida el debate sobre las reformas institucionales al proponer, con el apoyo del presidente del gobierno español José María Aznar, la elección de un Presidente del Consejo Europeo que fuese la única voz y representación de la Unión.

Desde el momento en que Blair actuó, se puso un punto y final al clásico debate franco-alemán sobre los llamados “flecós” del Tratado de Amsterdam (procedimiento de voto del Consejo de Ministros y reducción del número de Comisarios). La propuesta británica marcó las pautas del debate, y la cuestión sobre si el Consejo Europeo debía tener un presidente estable se convirtió enseguida en uno de los temas más relevantes en la Convención, que actualmente prepara la futura Constitución Europea. Pero dos semanas después del acuerdo franco-alemán en Bruselas, todo cambió. Los dos gobiernos desplegaron grandes dosis de energía para demostrar que trabajaban en posiciones comunes sobre temas de la Unión Europea, y sus esfuerzos dieron unos frutos sorprendentes. En diciembre, París y Berlín presentaron tres declaraciones conjuntas sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, sobre justicia y asuntos interiores, y

sobre la política económica de la Unión. Y por si fuera poco, unos cuantos días antes del 40 aniversario del Tratado del Elíseo, piedra angular de la cooperación franco-alemana, los dos países alcanzaron un acuerdo trascendental sobre el futuro marco institucional de la Unión Europea.

La presidencia dual de la Unión Europea y sus trampas

Como en el pasado, Francia y Alemania consiguieron alcanzar una posición intermedia frente a sus divergencias. Al final, Alemania aceptó la idea de elegir a un presidente del Consejo Europeo y Francia, por su parte, allanó el camino para que el Parlamento Europeo fuera el encargado de la elección del Presidente de la Comisión. La iniciativa tiene una amplia envergadura ya que pretende zanjar la vieja discusión sobre si la Unión debe ser más “federal” o más “intergubernamental”. En sus últimas consecuencias, la propuesta parece reforzar tanto a la Comisión como al Consejo, manteniendo el equilibrio entre las dos instituciones comunitarias. La Comisión aumentará su legitimidad y el Consejo será más eficiente. De esta forma, la propuesta cumple con dos de los objetivos más anhelados de la Convención. No obstante, habrá que esperar para comprobar si estos planes para una presidencia europea dual llegan a buen puerto. Existen tres posibles escollos:

Primero, la Unión tendrá que decidir si el futuro Presidente del Consejo Europeo desempeñará un papel relevante, como preconiza la constitución francesa, o bien si será un presidente con una función de tipo más representativo, como en Alemania. Francia estaría encantada de transformar el Consejo Europeo en una especie de “Directoire” de los países más grandes que pudiese proyectar el poder de la Unión Europea en la escena internacional, sin comprometer por ello la soberanía francesa mediante estructuras supranacionales.

Segundo, mucho dependerá del perfil de las personas que ocupen estos dos puestos. Si un representante débil estuviese al frente de la Presidencia del Consejo, la Comisión podría convertirse en el elemento central del poder ejecutivo, y viceversa.

Tercero, aunque se apruebe la presidencia dual, no quedan resueltos los grandes retos institucionales de la Unión: uso más amplio del voto por mayoría cualificada, reducción del número de Comisarios y reponderación de los votos en el Consejo de Ministros. De hecho, todavía no se ha dicho nada sobre lo que ocurrirá en el Consejo de Ministros, al que asisten los ministros de los gobiernos de los Estados miembros, en oposición al Consejo Europeo, compuesto por jefes de Estado y de Gobierno.

La última propuesta franco-alemana supone un gran paso adelante para la Convención en su conjunto, lo que no significa que el trabajo de ésta última haya finalizado. La propuesta es ante todo una base para futuros proyectos. Todavía existe una gran cantidad de problemas pendientes que necesitan soluciones. Además, muchos convencionales rechazaron la propuesta franco-alemana, situación que aumenta la convicción de que los acuerdos franco-alemanes por sí solos no motivan la progresión europea.

¿Acuerdo en la Política de Seguridad y Defensa?

En este sentido, cabe añadir que las ambiciones franco-alemanas para reforzar la cooperación en materia de seguridad y defensa no son muy convincentes. Los dos países sugieren que la Política Europea de Seguridad y Defensa se transforme en una Unión Europea de Seguridad y Defensa. La propuesta tiene un valor trascendental y no cabe duda de que es una buena idea abrir la PESD a las “cooperaciones reforzadas”. De esta manera, algunos países podrían llevar a cabo intervenciones militares en el marco de la Unión Europea, sin que otros países pudiesen bloquear dichas acciones. No

obstante, sin un esfuerzo creíble por mejorar la capacidad militar y aumentar el gasto en defensa, esta propuesta franco-alemana seguirá siendo pura retórica.

Las dudas persisten frente a la incapacidad actual de Francia y Alemania para resolver la mayoría de los detalles de la Agencia Europea de Defensa, incluyendo los programas militares comunes como el avión de transporte militar Airbus A400M. De igual manera, en lo referente a Irak, Francia se ha presentado rotundamente como uno de los actores globales y, aparte de cierta retórica tranquilizadora, le ha dejado entender a Berlín que Alemania ejerce poder e influencia global a un nivel totalmente diferente e inferior al suyo.

La actitud de los dos países en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con relación al problema iraquí puede poner en peligro el nuevo romance de esta pareja. Pese a los esfuerzos por presentar una posición común en este caso, Alemania se ha aislado de manera definitiva al expresar un “no” rotundo a cualquier intervención militar, mientras que Francia, de forma más matizada, ha dejado una puerta abierta. Si se produce una nueva votación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, podríamos vivir una situación en la que Alemania se abstuviese, mientras que Francia pronunciaría un “sí” de conformidad con el resto de la comunidad internacional. Hay muchos intereses en juego, ya que las propuestas franco-alemanas relativas a la Política Europea de Seguridad y Defensa carecerían entonces de validez. Desde siempre, los dos países han tenido dificultades para encontrar el camino del entendimiento en lo referente a las relaciones transatlánticas y su actitud frente a los Estados Unidos; en la mayoría de las ocasiones, Francia se ha mostrado más reticente que Alemania. Sería una ironía de la Historia si al final Francia se tornara más “atlanticista” que Alemania. En todo caso, la reacción y la “carta abierta” de los ocho jefes de Estado y de Gobierno en respuesta a la oposición franco-alemana a la intervención estadounidense en Irak han dejado claro que Francia y Alemania ya no tienen el monopolio de la iniciativa en los asuntos europeos y transatlánticos. La historia quizás nos sorprenda de nuevo si el tradicional motor europeo resulta estar gripado.

Conclusión: Por último, pero no por ello menos importante, la ampliación de la Unión Europea y su financiación estarán en el centro de las discusiones que podrán surgir en breve entre Francia y Alemania, y el reciente acuerdo de Bruselas, una medida concebida esencialmente para salvar las apariencias, no ha provocado grandes cambios. Ahora que se ha decidido integrar paulatinamente a los nuevos estados miembros a la Política Agrícola Común (PAC), es inevitable que la batalla sobre los costes explote algún día. Aunque se haya establecido un tope para los gastos, todavía no se ha puesto en marcha ninguna reforma estructural, y el actual sistema de la PAC se mantendrá en principio hasta el año 2013.

Cabe añadir que Chirac relaciona muy astutamente cualquier cambio en la PAC con la supresión del “cheque británico”, lo que significa que el motor franco-alemán no podrá elaborar en solitario el próximo marco presupuestario para el periodo 2006-2013. Si el Reino Unido se niega a negociar su “cheque”, que tanto le costó obtener, y Francia no quiere modificar la PAC, Alemania tendrá que luchar a solas desde su incómoda postura de mayor contribuyente neto al presupuesto comunitario.

La falta de visión geoestratégica de Francia y Alemania en una Unión ampliada agrava todas estas tensiones. Entre los puntos más espinosos cabe señalar los siguientes: ¿cómo puede la Unión desarrollar una visión geopolítica con algún tipo de proyección de poder ahora que se especula con la futura admisión de Turquía? ¿En qué categoría quedarán incluidas Ucrania y los Balcanes? ¿Cómo se establecerá una relación especial con Rusia? ¿Qué políticas sostenibles y de buena vecindad pueden asentarse frente a los países de la orilla sur del Mediterráneo? ¿Puede estar más integrada la Unión Europea si no fija sus fronteras?

¿Debería ser la Unión Europea una entidad política plenamente constituida con capacidad de proyección de poder a nivel internacional? ¿O debe ser esencialmente un mercado único con variaciones de coaliciones de estados miembros que propicien algún tipo de toma de decisiones conjuntas ad hoc en determinados ámbitos de su política, es decir, algún tipo de acuerdo neomedieval en el que distintos actores, con esferas de autoridad diferenciadas, se comprometen en distintos niveles de integración?

La cuestión clave que emana de todas las demás es si la cooperación París-Berlín será lo suficientemente fuerte como para integrar a una Unión ampliada. No se conoce la respuesta a esta pregunta, ya que la Unión va a tomar un aspecto más heterogéneo y numerosas coaliciones ad hoc establecerán más que nunca el camino de la integración. La nueva energía que se ha creado a partir del 40 aniversario del Tratado del Elíseo es una novedad sorprendente. Sin embargo, Francia y Alemania tendrán que demostrar en el futuro que no están sólo exhibiendo algunos vistosos adornos de cumpleaños y que las propuestas comunes son algo más que una mera fachada. Francia puede volver a retirarse a su rincón si estima que no ha logrado el papel que cree merecer en una Unión ampliada. Y Alemania, turbada por el aroma embriagador de la "República de Berlín", está cada vez menos dispuesta a asumir la responsabilidad o la carga financiera de una Europa ampliada. Las batallas reales sobre el presupuesto de la Unión están todavía por venir.

Más que nunca, es esencial una colaboración de trabajo óptima entre París y Berlín para dar forma a una Unión Europea ampliada. Por ahora, la relación presenta un reluciente aspecto renovado. La Historia nos desvelará, sin embargo, si los dos países han asentado los cimientos de un nuevo acuerdo duradero.

Dr. Ulrike Guerot
Consejo Alemán para la Política Exterior (DGAP)